

УДК 336.13

Башко В. Й.

РОЗМЕЖУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ СЕКТОРІВ ТА КВАЗІФІСКАЛЬНІ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто методичні аспекти класифікації інституційних секторів відповідно до економічної сутності операцій, які вони здійснюють. Значну увагу приділено розмежуванню між сектором загального державного управління (СЗДУ) і державними корпораціями, виходячи з принципу економічно значимих цін на товари та послуги, а також із того, до якого сектору належить основний покупець товарів та послуг суб'єкта. Встановлено, що в Україні були випадки віднесення до СЗДУ установ, які по суті є державними корпораціями (Укрзалізниця) і навпаки – зарахування бюджетних установ до державних корпорацій (Фінінпроект). Виявлено, що визначення квазіфіскальних операцій у Бюджетному кодексі України та деталізований перелік їх видів не відповідають міжнародним стандартам. Зокрема, до таких операцій помилково віднесено, по-перше, операції, здійснювані суб'єктами СЗДУ, по-друге, операції, які неправильно відображаються в державному бюджеті та спотворюють показник його дефіциту, по-третє, операції, котрі б могли бути відображені у бюджеті за умови ведення обліку згідно з методом нарахувань.

Ключові слова: державний сектор, інституційні сектори, сектор загального державного управління, квазіфіскальні операції, субсидії, державні гарантії, сальдо бюджету, метод нарахувань.

Рис. 6. Табл. 1. Літ. 15.

Башко В. И.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СЕКТОРОВ И КВАЗИФИСКАЛЬНЫЕ ОПЕРАЦИИ В УКРАИНЕ

Рассмотрены методические аспекты классификации институциональных секторов в соответствии с экономической сущностью операций, осуществляемых ими. Значительное внимание уделено разграничению между сектором общего государственного управления (СОГУ) и государственными корпорациями, исходя из принципа экономически значимых цен на товары и услуги, а также из того, к какому сектору относится основной покупатель товаров и услуг субъекта. Установлено, что в Украине были случаи отнесения к СОГУ учреждений, которые по сути являются государственными корпорациями (Укрзалізниця) и наоборот – причисления бюджетных учреждений к государственным корпорациям (Фининпроект). Вывявлено, что определение квазифискальных операций в Бюджетном кодексе Украины и детализированный перечень их видов не соответствуют международным стандартам. В частности, к данным операциям ошибочно отнесены, во-первых, операции, осуществляемые субъектами СОГУ, во-вторых, операции, отображающиеся в государственном бюджете и искажающие показатель его дефицита, в-третьих, операции, которые могли бы быть отражены в бюджете при условии ведения учета по методу начислений.

Ключевые слова: государственный сектор, институциональные сектора, сектор общего государственного управления, квазифискальные операции, субсидии, государственные гарантии, сальдо бюджета, метод начислений.

© Башко В. Й., 2016

Vasyl Bashko

DISTINCTION OF INSTITUTIONAL SECTORS AND QUASI-FISCAL OPERATIONS IN UKRAINE

The author examines methodical aspects of classification of institutional sectors according to the economic substance of operations they perform. Special attention is paid to the distinction between the general government sector (GGS) and public corporations, based on the principle of economically significant prices for goods and services, as well as which sector the main buyer of goods and services of the subject belongs to. It is found that in Ukraine there have been cases of attributing to GGS the institutions which are essentially public corporations (Ukrzaliznytsia) and vice versa – enlisting budgetary institutions into public corporations (Fininproekt). It is revealed that the definition of quasi-fiscal operations in the Budget Code of Ukraine and the detailed list of their types do not meet international standards. In particular, to the following operations were wrongly attributed, firstly, operations carried out by GGS entities, secondly, operations which are incorrectly shown in the state budget and distort the deficit figures, thirdly, operations that could be shown in the budget, subject to the accounting on the accrual basis.

Key words: public sector, institutional sector, general government sector, quasi-fiscal operations, subsidies, state guarantees, fiscal balance, accrual basis.

JEL classification: E62, H61, H62, H63, H81.

У міжнародній практиці наявність інформації та контроль суспільства за обсягами дефіциту бюджету, боргу, видатків і квазіфіскальних операцій (КФО) є обов'язковою умовою проведення органами державного управління збалансованої бюджетно-податкової політики, забезпечення стабільності державних фінансів у довгостроковому періоді.

Головними функціями зазначених органів є перерозподіл національного доходу й багатства на безповоротній основі шляхом стягнення обов'язкових податкових платежів та зборів, надання за рахунок цих коштів трансфертів, товарів і послуг індивідуального чи колективного споживання, виробництво неринкових товарів та послуг. У процесі такої діяльності, органи державного управління проводять операції, що класифікуються у бюджетному законодавстві як доходи й видатки бюджету.

Виконання фіскальних функцій у частині здійснення видатків безпосередньо вказаними органами, чії операції відображаються в державному бюджеті, призводить до збільшення його видатків, зростання дефіциту та рівня боргу. Тому в умовах пильної уваги громадськості, міжнародних фінансових організацій та кредиторів до фіскальних і боргових показників уряд схильний делегувати окремі фіскальні функції іншим підсекторам сектору загального державного управління (СЗДУ), наприклад, позабюджетним установам або державним корпораціям.

Попри те, що останніми роками проведено чимало досліджень, присвячених визначенню сутності й обліку КФО та оцінюванню їхніх обсягів в Україні, зокрема такими науковцями, як Т. Богдан [1], В. Кудряшов [2] С. Леонов [3], М. Маркевич [4], лишається низка аспектів та дискусійних питань, які потребують подальшого вивчення.

Метою статті є, по-перше, дослідження методологічних аспектів поділу установ державного сектору на такі, що зараховуються до сектору загально-

го державного управління, та такі, які належать до державних корпорацій, по-друге, аналіз переліку КФО, визначеного в законодавстві України.

Термін “держава” може трактуватися по-різному. У найвужчому розумінні – це центральна виконавча влада в особі Кабінету Міністрів України. Ширше тлумачення держави – органи державного управління країни. До них входять органи державної влади та їхні установи, які є структурами, утвореними в результаті політичних процесів і наділеними законодавчою, судовою або виконавчою владою в межах певної території, що належать до СЗДУ (рис. 1).

Органи державного управління здійснюють такі основні економічні функції: 1) беруть на себе зобов’язання щодо забезпечення суспільства товарами і послугами на неринковій основі для їх колективного або індивідуального споживання; 2) перерозподіляють доходи і майно за допомогою трансфертних платежів. Ще однією їхньою характеристикою є те, що зазначені види діяльності повинні фінансуватися переважно за рахунок податків або інших обов’язкових трансфертів. Ці органи також можуть фінансувати частину своєї діяльності шляхом запозичення або отримання коштів з інших джерел, крім обов’язкових трансфертів, зокрема за рахунок процентних доходів, ринкового продажу товарів і послуг або здавання в оренду ресурсів надр. Суспільству для колективного споживання зазвичай надаються такі послуги,



* Включаючи соціальні фонди.

** Як альтернатива соціальні фонди можуть бути відокремленими секторами.

Рис. 1. Схема державного (суспільного) сектору в Україні

Джерело: Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users / МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>.

ФІНАНСИ ІНСТИТУЦІЙНИХ СЕКТОРІВ ЕКОНОМІКИ

Сектор загального державного управління	Сектор нефінансових корпорацій	Сектор фінансових корпорацій	Сектор домогосподарств	Сектор неприбуткових організацій
Державний	Державний Приватний	Державний Приватний	Приватний	Приватний

Рис. 2. Державний сектор та його відносини з іншими інституційними секторами економіки

Джерело: Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>.

як державне управління, оборона й забезпечення законності та правопорядку, котрі за визначенням завжди безкоштовні.

Типовими товарами і послугами для індивідуального споживання є освітні послуги, послуги з охорони здоров'я, культурно-просвітні послуги. Вони можуть бути безкоштовними або органи державного управління стягують за них плату. Товари й послуги, що надаються суспільству загалом або окремим особам, можуть вироблятися самостійно органами державного управління чи придбаватися ними у третіх сторін.

У широкому розумінні держава – це всі установи СЗДУ, а також корпорації, які належать до державного сектору і виробляють (надають) ринкові товари (послуги). Поділ інституційних секторів на державні й приватні наведено на рис. 2.

У посібнику ESA 2010 відображено дерево прийняття рішення щодо належності установи до різних секторів (рис. 3). Найскладнішим є питання

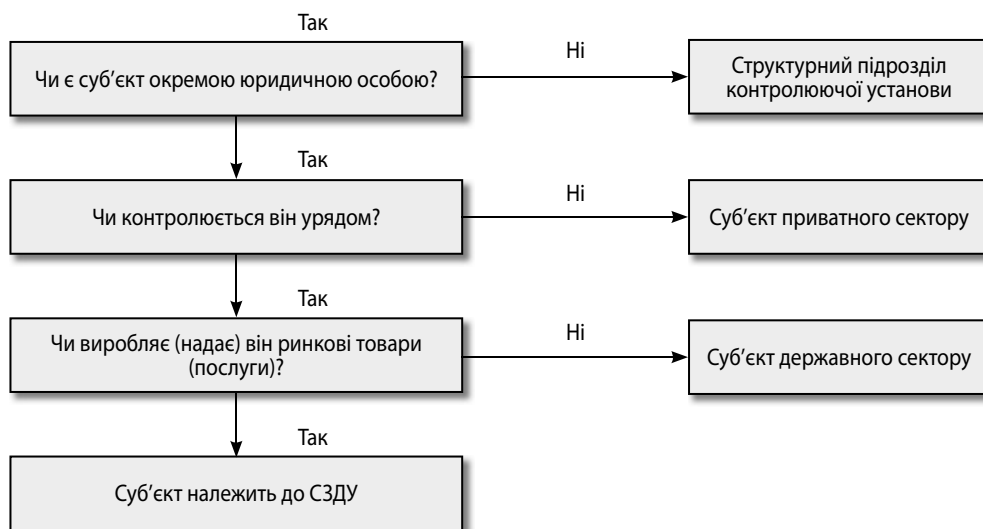


Рис. 3. Дерево прийняття рішень щодо класифікації установи

Джерело: European system of accounts ESA 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf.

класифікації установ, підконтрольних центральним чи місцевим органам, – їх можна віднести до СЗДУ або сектору державних корпорацій, оскільки положення міжнародних стандартів недостатньо чіткі.

Також ESA 2010 визначає такі критерії розмежування виробників на ринкових і неринкових.

1. Критерій економічно значимих цін. Неринкова діяльність передбачає, що всі або майже всі товари й послуги реалізуються за цінами, котрі не мають економічного значення, тобто практично не впливають на зацікавленість виробників у нарощуванні обсягів виробництва, а також на величину попиту на товари чи послуги. Ознаками такої ціни є:

- а) незацікавленість виробника в коригуванні обсягів пропозиції з метою отримання прибутку в довгостроковому періоді або принаймні відшкодування собівартості продукції;
- б) відсутність у споживачів свободи вибору щодо здійснення покупки, орієнтуючись на ціну товарів або послуг.

Якщо при оцінюванні того, чи має ціна економічне значення, береться до уваги кожна конкретна операція, то при встановленні ринкового/неринкового характеру діяльності установи враховується результат від усіх її операцій.

Коли виробниками є приватні корпорації, вважається, що ціни мають економічне значення. Натомість якщо установа підконтрольна державі, вони можуть встановлюватися з огляду на суспільні інтереси, що зумовлює необхідність визначення того, чи є ціни економічно значимими. Уряд часто створює державні корпорації для того, щоб виробляти (надавати) товари (послуги) в потрібній кількості або за цінами відповідно до цілей державної політики. Для державних установ, які покладаються на підтримку держави, доходи від продажу можуть покривати велику частину їхніх витрат, але вони меншою мірою, ніж приватні корпорації, враховують у своїй діяльності дію ринку.

Для аналізу відмінностей реакцій ринкових і неринкових виробників на зміну ринкових умов слід визначити, до якого сектору належить споживач товарів (послуг) і наявність конкуренції на цьому ринку.

2. Критерій споживача продукції виробника, що належить до державного сектору. Можна виокремити три види споживачів [5].

2.1. Вироблена продукція реалізується переважно корпораціям і домогосподарствам. Вважається, що ціни є економічно значимими, якщо виконуються дві умови.

По-перше, виробник зацікавлений у зміні обсягу виробництва продукції з метою отримання в довгостроковому періоді прибутку або як мінімум покриття капітальних та інших витрат виробництва, включаючи зношення основного капіталу, за рахунок доходів від реалізації.

По-друге, споживачі вільно приймають рішення щодо придбання товарів з огляду на ціну, яка за них справляється.

2.2. Покупцем продукції є уряд. Деякі послуги зручніше замовляти у підпорядкованій формально відокремленій установі (транспортні послуги, залучення фінансових ресурсів та здійснення інвестицій, операції з придбання та реалізації, маркетингові й ІТ-послуги, комунікаційні послуги, послуги з прибирання та утримання). Установа, що надає їх лише материнській уста-

нові або іншим установам цієї групи, є допоміжною, не самостійною й використовується материнською установою як посередник.

Якщо така установа є єдиним постачальником відповідних послуг для уряду або органів СЗДУ і немає конкуренції з іншими виробниками, вона вважається неринковим виробником. Про наявність конкуренції може свідчити проведення тендера для укладання контракту з урядовими установами на комерційних умовах. Коли виробник державного сектору є одним із декількох постачальників для урядових установ, тобто наявна конкуренція з іншими виробниками і ціни економічно значимі, він вважається ринковим виробником.

Покупцем продукції є як уряд, так й інші сектори. Якщо виробник – єдиний постачальник уряду, але урядові установи споживають менше ніж половину від обсягів його випуску або контракти укладаються за результатами тендерів, такий виробник вважається ринковим. За наявності декількох постачальників установа вважається ринковою, якщо контракт укладається відповідно до результатів тендера.

Таким чином, установа ринкова, якщо виробник:

- 1) є самостійним суб'єктом;
- 2) не є уповноваженою установою для надання додаткових послуг;
- 3) не є єдиним постачальником товарів і послуг для уряду або має конкурентів;
- 4) зацікавлений у коригуванні обсягів виробництва з метою підвищення рентабельності й конкурентоспроможності та виконання фінансових зобов'язань.

Рентабельність витрат – основний критерій того, що установа спроможна провадити ринкову діяльність. Якщо доходи від реалізації покривають понад 50 % витрат за багаторічний період діяльності, виробник вважається ринковим [5].

Особливо актуальне для України розмежування між урядовими установами та державними корпораціями – фінансовими посередниками. Фінансове посередництво – це діяльність, у якій суб'єкт, що здійснює фінансові операції, набуває фінансових активів і водночас бере на себе зобов'язання. Фінансовий посередник самостійно несе відповідальність за залучені зобов'язання. Наприклад, якщо суб'єкт державного сектору управляє активами, але не несе відповідальності за свою діяльність, він не є посередником і повинен відноситися до СЗДУ, а не сектору державних фінансових корпорацій.

Також особливістю фінансових установ є те, що при класифікації не використовується кількісний критерій ринкової/неринкової діяльності (50 % співвідношення між доходами та затратами), оскільки їхні доходи формуються за рахунок доходів від власності та холдингового прибутку.

В ESA 2010 виокремлюють установи державного сектору, основною функцією яких є контроль та управління групою підпорядкованих установ, котрі перебувають у підпорядкуванні одного з підрозділів уряду. Існує два варіанти класифікації таких установ: 1) якщо вони управляють ринковими виробниками, то належать до сектору тих установ, котрі контролюють; 2) коли контролюючі установи не є самостійними суб'єктами, вони вважаються підрозділами урядових органів, тобто входять до СЗДУ.

Сутність квазіфіскальних операцій згідно з міжнародними стандартами. Операції, здійснювані державними корпораціями, не відображаються у показниках дефіциту державного бюджету та державного боргу, а отже, уряд зазнає менших репутаційних втрат за незбалансованої фіскальної та боргової політики. Із функцій, виконання яких призвело б до збільшення витратків, органи державного управління переважно делегують іншим секторам економіки забезпечення товарами та послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, які не мають економічного значення.

У посібнику МВФ стосовно забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері дається таке визначення КФО: це операції, здійснювані за вказівкою органів державного управління фінансовими та нефінансовими державними корпораціями, а іноді – приватним сектором, котрі мають фіскальний характер, тобто в принципі вони могли би проводитися за допомогою конкретних фіскальних заходів, таких як податки, субсидії чи інші прями витрати, хоча в окремих випадках дуже складно провести їх точне кількісне оцінювання [7].

В іншому дослідженні МВФ [8] вказується, що квазіфіскальна діяльність – виконання операцій, у результаті яких відбувається чистий перерозподіл державних ресурсів на користь приватного сектору через позабюджетні канали. Тобто це визначення не передбачає перерозподілу ресурсів між державними корпораціями.

У проєкті кодексу прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ [9] КФО тлумачаться таким чином: операції уряду, здійснювані установами, котрі не належать до органів державної влади (центральный банк та інші державні корпорації). До цих операцій входять, наприклад, пільгові кредити центрального банку, цільове кредитування державними корпораціями та вимоги надання послуг за цінами, нижчими за ринкові.

Сутність квазіфіскальних операцій стає очевидною, якщо виокремити їхні основні ознаки та наслідки:

- 1) спотворюють інформацію про реальний фіскальний стан уряду, а також обсяг перерозподілу ВВП через бюджет, оскільки не відображаються в бюджеті;
- 2) генерують значні умовні зобов'язання;
- 3) призводять до втрат центрального банку, що зумовлює зростання грошової емісії, внаслідок якої виникає ефект витіснення та зростання боргу;
- 4) діючи як податки та субсидії, мають небажаний перерозподільний ефект [8];
- 5) легалізуються простим адміністративним рішенням [7; 10].

За економічною сутністю КФО можна поділити на квазіфіскальні доходи (операції, котрі збільшують розмір чистих активів установ, які не належать до СЗДУ) та квазіфіскальні витрати (операції, що зменшують розмір чистих активів). Поширенішим видом є квазіфіскальні субсидії, позаяк вони дають змогу зменшити дефіцит бюджету та рівень боргового навантаження в короткостроковому періоді.

В окремих випадках до органів, що здійснюють КФО, доцільно зараховувати корпорації, над якими органи державної влади мають обмежений контроль (частка голосуючих акцій є меншою за 50 %, немає спеціального законодавства, наказу чи положення, що не надає органам державного управління права визначати політику корпорації). Причиною такого зарахування є монопольне становище на ринку, зумовлене преференціями, наданими органами державної влади.

Отже, квазіфіскальні операції – це операції суб’єктів, котрі не входять до СЗДУ, які призводять до втрати або зростання (рідше) їхніх доходів унаслідок реалізації товарів, робіт та послуг за цінами, що нижчі або вищі (рідше), ніж ринкові ціни. До органів, котрі можуть здійснювати ці операції, належать: державні фінансові та нефінансові корпорації, а також центральний банк, рідше – суб’єкти приватного сектору [11].

Розмежування інституційних секторів та визначення квазіфіскальних операцій в Україні. Загальноприйнятими індикаторами стану вітчизняних державних фінансів є дефіцит державного й зведеного бюджетів, рідше СЗДУ, а також державний та гарантований державою борг, на рівень та обсяги яких у Бюджетному кодексі України та законі про державний бюджет встановлені кількісні обмеження.

Згідно з бюджетним законодавством та практикою, що склалася в Україні, СЗДУ дуже часто приводиться до рівня зведеного бюджету, котрий відповідно до рис. 1 є бюджетом центрального уряду та місцевих бюджетів. Він не охоплює операцій соціальних фондів, а операції позабюджетних установ та фондів відображаються з порушенням міжнародних стандартів їх обліку. Зокрема, надходження гарантованих державою позик Укравтодору, котрий є бюджетною установою, протягом 2004–2012 рр. відображалися як власні надходження, тобто як доходи спеціального фонду державного бюджету за статтею “2502000. Інші джерела власних надходжень бюджетних установ” [12]. Операції з погашення цих позик обліковуються у державному бюджеті як капітальні видатки, оскільки бюджетні кошти спрямовуються Укравтодору, а той від власного імені повертає позики кредиторам. Тобто в момент надходження від позик до державного бюджету його сальдо завищується, а в момент їх погашення знижується (рис. 4).



Рис. 4. Отримання та погашення позик Укравтодором

Складено за: Manual on fiscal transparency / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept. – Washington, D.C. : IMF, 2001. – x, 81 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>; Лист Державного агентства автомобільних доріг України від 21.10.2015 № 4557/1/61-4-160/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/6600/response/8984/attach/3/.pdf>.

Стосовно обліку боргового навантаження – подібна ситуація. Обсяг державного боргу охоплює зобов'язання, взяті безпосередньо Кабінетом Міністрів України, і не враховує боргу інших установ, які належать до сектору центрального уряду, а також органів місцевого самоврядування. Натомість у країнах ЄС та більшості розвинутих країн боргове навантаження визначається на рівні всього СЗДУ. Такий підхід був виправданим протягом попередніх періодів, коли, за винятком запозичень органів місцевого самоврядування, запозичення в СЗДУ здійснювалися лише Кабінетом Міністрів України. У 2004 р. таке право отримав Укравтодор, а з 2010 р. ще й Фінінпроект. Запозичення цих установ не належать до державного боргу.

Встановлена у Бюджетному кодексі України норма обмеження рівня державного й гарантованого боргу у 60 % ВВП – вітчизняна “альтернатива” лімітування боргового навантаження СЗДУ – у ЄС також є некоректною. По-перше, в Україні, крім запозичень позабюджетних установ центрального уряду, державні гарантії надавалися за запозиченнями державних корпорацій, які не входять до СЗДУ. По-друге, такий підхід не передбачає консолідації боргу, спричиняючи його завищення, оскільки НБУ здійснює запозичення у МВФ і в непрямій формі рекредитує уряд, що призводить до подвійного обліку боргових зобов'язань державного сектору. По-третє, цей показник не враховує місцевого боргу.

Неадекватне відображення операцій позабюджетних фондів, а також відсутність показника боргу СЗДУ й державного сектору загалом спонукає органи центральної виконавчої влади делегувати: 1) функції запозичень позабюджетним установам; 2) здійснення КФО державним корпораціям.

З метою аналізу збалансованості фіскальної та боргової політики розглянемо детальніше розподіл інституційних секторів у державному секторі економіки, згідно з методикою ESA 2010, зокрема визначимо, які його установи, що здійснювали запозичення, належать до сектору центрального уряду. Крім Кабінету Міністрів України, до цього сектору також повинні входити такі позабюджетні установи, як Укравтодор, Фінінпроект, Укрмедпостач та Львівська обласна дирекція з протипаводкового захисту (рис. 5).

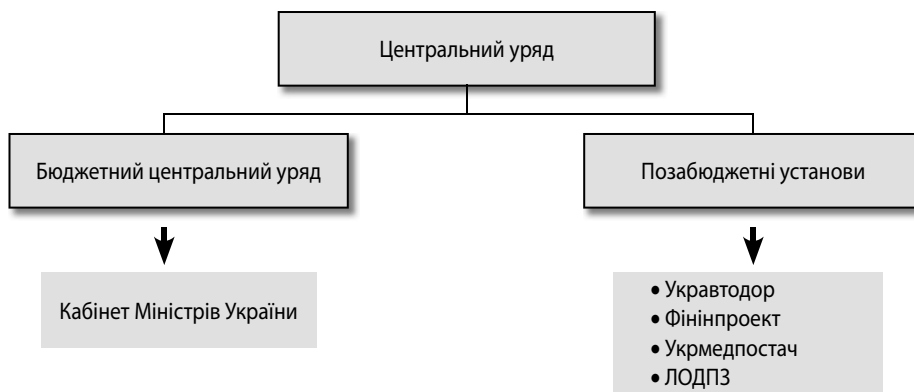


Рис. 5. Установи сектору центрального уряду в Україні, які здійснювали запозичення

Складено автором.

Незважаючи на їх відмінну організаційно-правову форму, відповідно до ESA 2010, усі ці установи мають щонайменше одну спільну ознаку, за якою мають належати до СЗДУ, – єдиним замовником їхніх послуг є бюджетні установи сектору. Зазначимо, що з-поміж цих установ лише Укравтодор визнаний центральним органом виконавчої влади, а решта має статус державних підприємств.

У випадку Фінінпроекту дещо складніша ситуація, оскільки норми ЄС доволі широко трактують повноваження фінансових посередників, які входять до сектору державних корпорацій. Водночас варто враховувати, по-перше, те, що головним розпорядником коштів, залучених Фінінпроектном, було Національне агентство з питань підготовки та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу – орган центральної виконавчої влади; по-друге, погашення та обслуговування з державного бюджету, тобто взяття на себе боргових зобов'язань, з огляду на наявність державних гарантій та спеціального статусу, є лише формальною ознакою. Це, на наш погляд, достатня підстава для віднесення Фінінпроекту до СЗДУ.

Водночас варто згадати про наявність установи, яка здійснювала запозичення й офіційно належала до СЗДУ, однак відповідно до міжнародної практики мала б входити до сектору державних корпорацій – Укрзалізниця. Ця установа була структурним підрозділом Міністерства інфраструктури України і, по суті, – керуючою холдинговою компанією регіональних залізничних підприємств. Зміна статусу Укрзалізниці відбулася в жовтні 2015 р., коли її зареєстровано як публічне акціонерне товариство. На рис. 6 наведено всі інші державні корпорації, котрі здійснювали найбільші запозичення.

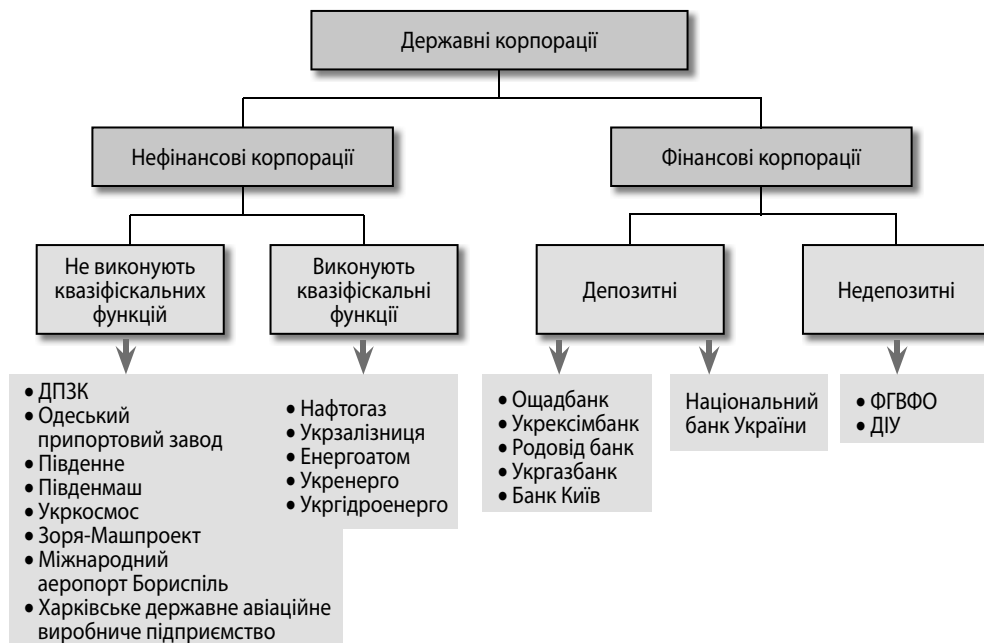


Рис. 6. Державні корпорації з найбільшим обсягом кредиторської заборгованості на початок 2015 р.

Складено автором.

Оскільки серед державних корпорацій максимальні обсяги кредиторської заборгованості мали установи, які виконували КФО, МВФ наполіг на прийнятті бюджетних норм, котрі враховують фіскальні ризики, пов'язані з квазі-фіскальною діяльністю. На виконання вимог МВФ щодо забезпечення прозорості у сфері державних фінансів у 2011 р. до Бюджетного кодексу України [13] додано визначення КФО: це операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.

Таке визначення є невдалим і фактично дезінформує, оскільки суб'єктами квазіфіскальних операцій вказано органи державної влади та фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування. Як відомо, їхньою головною метою є виведення операцій, що збільшують дефіцит бюджету, за його межі, тобто делегування урядом державним підприємствам тих операцій, здійснення яких призводить до зростання видатків. Відповідно, центральні органи не можуть виконувати КФО, оскільки є також фіскальними інститутами.

При формулюванні цього визначення, очевидно, малися на увазі операції центральних органів виконавчої влади, спрямовані на приховування дефіциту бюджету за рахунок його неправильного відображення, а не виведення операцій за межі СЗДУ.

У міжнародній термінології такі операції отримали назву "creative accounting" і не мають нічого спільного з КФО [14]. Наприклад, укладання договорів валютного хеджування у Греції з метою приховування фактичного надходження позикових коштів на фінансування бюджету в 2001 р.; практика збільшення статутного капіталу в Україні протягом 2008–2014 рр. замість реєстрації цих витрат як субсидій тощо.

Унаслідок неправильного формулювання сутності КФО та суб'єктів, що їх здійснюють, прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України, в якому до переліку такої діяльності зараховано операції, які не належать до квазіфіскальних (таблиця).

Т а б л и ц я

Перелік квазіфіскальних операцій і органів влади (управління) відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України

Найменування операції	Чи є квазіфіскальною операцією згідно з міжнародними стандартами
Залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання – резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії	Ні
Проведення гарантійних операцій, які пов'язані з настанням випадків за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання – резидентів	Ні

Продовження таблиці

Найменування операції	Чи є квазіфіскальною операцією згідно з міжнародними стандартами
Здійснення НАК “Нафтогаз України” та іншими суб’єктами господарювання державного сектору економіки запозичень, за якими в разі зміни власника та з інших причин, встановлених у кредитному договорі (проspeкті емісії облігацій), виникають зобов’язання щодо дострокового погашення запозичень	Ні
Постачання природного газу за пільговими цінами підприємствам теплоенергетики для виробництва теплової енергії, яка споживається населенням (обраховується як різниця у цінах закупівлі НАК “Нафтогаз України” імпортованого природного газу та його реалізації підприємствам теплоенергетики для виробництва теплової енергії, що споживається населенням, помножена на обсяг споживання природного газу підприємствами теплоенергетики для виробництва такої енергії)	Так
Накопичення дебіторської заборгованості НАК “Нафтогаз України” за продаж природного газу населенню і підприємствам теплоенергетики	Так/ні ¹
Надання послуг населенню з тепlopостачання за цінами (тарифами), нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво: обчислюється як різниця в тарифах на теплову енергію, що виробляється, транспортується та постачається населенню, котра виникла у зв’язку з невідповідністю вартості теплової енергії, розрахованої на підставі економічно обґрунтованих витрат, тарифам, що затверджуються органами державної влади, помножена на обсяг постачання населенню теплової енергії, обраховується як різниця в тарифах на теплову енергію, що виробляється, транспортується та постачається населенню, яка виникла у зв’язку з невідповідністю вартості теплової енергії, розрахованої на основі економічно обґрунтованих витрат, тарифам, що затверджуються органами місцевого самоврядування, помножена на обсяг постачання населенню теплової енергії	Так
Надання населенню послуг з водopостачання та водовідведення за цінами (тарифами), нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво: обраховується як різниця в тарифах на послуги з водopостачання та водовідведення, яка виникла у зв’язку з невідповідністю вартості таких послуг, розрахованої на основі економічно обґрунтованих витрат, тарифам, що затверджуються органами державної влади, помножена на обсяг надання населенню послуг з водopостачання та водовідведення; обраховується як різниця в тарифах на послуги з водopостачання та водовідведення, яка виникла у зв’язку з невідповідністю вартості таких послуг, розрахованої на основі економічно обґрунтованих витрат, тарифам, що затверджуються органами місцевого самоврядування, помножена на обсяг надання населенню послуг з водopостачання та водовідведення	Так

¹ Утворення дебіторської заборгованості не є квазіфіскальною операцією, однак такою є її багаторічне накопичення та в кінцевому підсумку списання.

Закінчення таблиці

Найменування операції	Чи є квазіфіскальною операцією згідно з міжнародними стандартами
Накопичення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгованості з виплати пенсій і соціальних допомог, залучення ними кредитних ресурсів для покриття дефіциту коштів на виконання поточних зобов'язань	Ні
Відображення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування дефіциту коштів та невиконаних поточних зобов'язань	Ні
Накопичення заборгованості з відшкодування податку на додану вартість	Ні
Списання безнадійного податкового боргу, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків	Ні
Відображення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань, у тому числі сум податків і зборів (обов'язкових платежів), до бюджету	Ні
Перевезення залізничним транспортом пільгових категорій пасажирів	Так

Джерело: Про затвердження переліку квазіфіскальних операцій і органів влади (управління), відповідальних за проведення оцінки можливого впливу таких операцій на показники бюджету : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 692-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/692-2012-p>.

З формального погляду, операції із “Залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання – резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії” належать до квазіфіскальних, оскільки ставки за позиками державних корпорацій, отриманих під державні гарантії, є нижчими від ринкових ставок для відповідного емітента. Якщо мета визначення КФО полягає в отриманні додаткового (крім сальдо СЗДУ) індикатора стану державних фінансів, то розглядати такі операції як квазіфіскальні недоцільно, позаяк операції з надання державних гарантій можна відображати у бюджеті за умови здійснення його обліку за методом нарахувань. Міжнародні стандарти передбачають, що при здійсненні обліку за цим методом позика під державні гарантії може вважатися зобов'язанням, якщо ймовірність настання виплат за гарантійним зобов'язанням перевищує 50 %, більше того, коли з прийнятним ступенем надійності можна оцінити очікувані витрати, пов'язані з настанням гарантійних випадків. Органи державного управління, відповідальні за складання бюджету, фіскальних і фінансових звітів згідно з методом нарахувань, мають постійно відображати у бюджеті зміни потенційних втрат від настання гарантійного випадку залежно від котирувань ринкових боргових зобов'язань відповідного емітента за статтею субвенцій підприємствам. Проте навіть у міжнародній практиці отримання позики під державні гарантії рідко реєструється як збільшення зобов'язань уряду.

Висновок про те, що отримання позик під державні гарантії не є КФО, опосередковано підтверджується положеннями МВФ. Зокрема, у посібнику МВФ зазначається, що такі операції можуть призводити до виникнення неявних умовних зобов'язань. Різниця між явними й прямими умовними

зобов'язаннями полягає лише в тому, що останні формалізовані у вигляді контрактних зобов'язань, тобто умовні гарантії не належать до квазіфіскальних операцій, а є їх наслідком.

Крім того, у посібниках МВФ про забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері 2001 та 2007 рр. серед переліку видів КФО немає операцій з отримання позик під державні гарантії чи виплат за гарантованими державою позиками.

Близька до попередньої операція “Проведення гарантійних операцій, які пов'язані з настанням випадків за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання – резидентів” також не належить до КФО, оскільки відображається в державному бюджеті за статтею кредитування підприємств. Також ця операція може наводитись як субвенція.

Інша стаття цього переліку “Здійснення Національною акціонерною компанією “Нафтогаз України” та іншими суб'єктами господарювання державного сектору економіки запозичень, за якими у разі зміни власника та з інших причин, встановлених у кредитному договорі (проспекті емісії облігацій), виникають зобов'язання щодо дострокового погашення запозичень” також не належить до КФО. Позики НАК “Нафтогаз України” є наслідком виконання КФО в реалізації природного газу за цінами, що є нижчими за ринкові.

До складу КФО не входить низка інших статей цього переліку (“Накопичення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгованості з виплати пенсій і соціальних допомог, залучення ними кредитних ресурсів для покриття дефіциту коштів на виконання поточних зобов'язань”, “Відображення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування дефіциту коштів та невиконаних поточних зобов'язань”, “Накопичення заборгованості з відшкодування податку на додану вартість”, “Відображення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань, у тому числі сум податків і зборів (обов'язкових платежів), до бюджету”), оскільки установи, що здійснюють зазначені операції, належать до СЗДУ, а КФО проводяться державними корпораціями й суб'єктами, що не зараховуються до державного сектору.

Операція “Списання безнадійного податкового боргу, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків” також не є КФО, оскільки, по-перше, її здійснюють органи державного управління, по-друге, вона може відобразитися при обліку операцій за методом нарахувань.

З огляду на викладене, можна зробити такі висновки. По-перше, в Україні розмежування між видами інституційних секторів не відповідає міжнародним стандартам. Це спонукає уряд делегувати КФО та операції з надання позик, власне здійснення яких призводило б до погіршення фіскальних та боргових індикаторів, державним підприємствам, котрі за формальною ознакою не належать до СЗДУ, однак відповідно до міжнародних стандартів є його частиною – Фінінпроект, Укрмедпостач та ін.

По-друге, оскільки немає розмежування між секторами, то й неможливий облік операцій та боргу на рівні всього державного сектору, включно з державними корпораціями. Облік операцій на рівні СЗДУ здійснюється лише за

касовим методом і не передбачає використання методу нарахувань, що не дає змоги фіксувати операції збільшення зобов'язань у момент їх виникнення. До того ж навіть облік операцій центрального уряду за касовим методом відбувається з порушенням міжнародних стандартів (операції Укравтодору).

По-третє, при визначенні КФО у Бюджетному кодексі України та їх деталізації в розпорядженні Кабінету Міністрів України законодавці віднесли до них усі операції, які призводять до квазіфіскальних ризиків у майбутньому. При цьому помилково до КФО було зараховано операції, котрі відображаються у бюджеті неправильно, або операції, які не відображаються у бюджеті згідно з касовим методом обліку, але могли б відобразитися за методом нарахувань.

Список використаних джерел

1. *Богдан Т. П.* Квазіфіскальні операції та їх роль у формуванні бюджетного дефіциту / Т. П. Богдан // *Фінанси України*. – 2011. – № 9. – С. 3–17.
2. *Кудряшов В. П.* Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // *Економіка України*. – 2013. – № 9. – С. 31–46.
3. *Леонов С. В.* Квазіфіскальні операції центрального банку: сутність, види та наслідки застосування / С. В. Леонов, В. Н. Гланц // *Механізм регулювання економіки*. – 2013. – № 1. – С. 159–167.
4. *Маркевич М.* Квазіфіскальні операції центрального банку України / М. Маркевич // *Економічний часопис – XXI*. – 2002. – № 2. – С. 41–49.
5. *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* / МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>.
6. *European system of accounts ESA 2010* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf.
7. *Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год)* / МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.
8. *Tchaidze R.* Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises / R. Tchaidze // *IMF Working Paper*. – 2007. – WP/07/10. – 13 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf>.
9. *Fiscal Transparency Code (Consultation Draft of July 1, 2013)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf>
10. *Manual on fiscal transparency* / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept. – Washington, D.C. : IMF, 2001. – x, 81 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>.
11. *Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*. – Вашингтон : МВФ, Управление по бюджетным вопросам, 2001. – 94 с.
12. *Лист Державного агентства автомобільних доріг України від 21.10.2015 № 4557/1/61-4-160/15* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/6600/response/8984/attach/3/.pdf>.
13. *Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
14. *Irwin T. C.* Defining the Government's Debt and Deficit / T. C. Irwin // *IMF Working Paper*. – 2015. – WP/15/238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15238.pdf>.

15. Про затвердження переліку квазіфіскальних операцій і органів влади (управління), відповідальних за проведення оцінки можливого впливу таких операцій на показники бюджету : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 692-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/692-2012-p>.

References

1. Bohdan, T. P. (2011). Kvizifiskal'ni operaciyi ta yikh rol' u formuvanni byudzhethnoho deficytu [Quasi-fiscal operations and their role in the formation of budget deficit]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], 9, 3–17 [in Ukrainian].
2. Kudryashov, V. P. (2013). Fiskal'na konsolidaciya ta yiyi vplyvy [Fiscal consolidation and its effects]. *Ekonomika Ukrainy* [Economy of Ukraine], 9, 3–17 [in Ukrainian].
3. Lyeonov, S. V., & Hlancz, V. N. (2013). Kvizifiskal'ni operaciyi central'noho banku: sutnist', vydy ta naslidky zastosuvannya [Quasi-fiscal operations of central bank: essence, types and consequences of implementation]. *Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky* [Mechanism of Economic Regulation], 1, 159–167 [in Ukrainian].
4. Markevych, M. (2002). Kvizifiskal'ni operaciyi central'noho banku Ukrainy [Quasi-fiscal activities of the central bank of Ukraine]. *Ekonomichnyj chasopys–XXI* [Economic Annals-XXI], 2, 41–49 [in Ukrainian].
5. International Monetary Fund. (2013). *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*. Retrieved from <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>.
6. European Commission. (2013). *European system of accounts ESA 2010*. Retrieved from http://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf.
7. International Monetary Fund. (2007). *Rukovodstvo po obespecheniyu prozrachnosti v byudzhethno-nalogovoy sfere* [Manual on fiscal transparency]. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf> [in Russian].
8. Tchaidze, R. (2007). Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises. *IMF Working Paper*, WP/07/10. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf>.
9. International Monetary Fund. (2013, July 1). *Fiscal Transparency Code*. Retrieved from <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf>.
10. International Monetary Fund. (2001). *Manual on fiscal transparency*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>.
11. International Monetary Fund. (2001). *Rukovodstvo po obespecheniyu prozrachnosti v byudzhethno-nalogovoy sfere* [Manual on fiscal transparency] [in Russian].
12. The State Agency of Ukraine roads. (2015). (Letter № 4557/1/61-4-160/15, October 21). Retrieved from <https://dostup.pravda.com.ua/request/6600/response/8984/attach/3/pdf> [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhethnyj kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine] (Law No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
14. Irwin T. C. (2015). Defining the Government's Debt and Deficit. *IMF Working Paper*, 15/238 (November). Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15238.pdf>.
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2012). *Pro zatverdzhennya pereliku kvazifiskal'nykh operacij i orhaniv vlady (upravlinnya), vidpovidal'nykh za provedennya ocinky mozhyvoho vplyvu takykh operacij na pokaznyky byudzhetu* [On the list of transactions and quasi-fiscal authorities (government) responsible for the assessment of the possible impact of such transactions on the budget figures] (Order No. 692-p, August 1). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/692-2012-p> [in Ukrainian].